

A criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe: um *think tank* econômico na periferia do capitalismo

Beliza Borba de Almeida

Universidade Federal do Paraná
Curitiba - Paraná - Brasil
borbabeliza@gmail.com

Ivan Colangelo Salomão

Universidade Federal do Paraná
Curitiba - Paraná - Brasil
ivansalomao@gmail.com

Resumo: O presente trabalho tem por objetivo apresentar uma análise histórica dos fatores que contribuíram para a concepção de uma teoria do subdesenvolvimento e para a criação da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL). É apresentada a conjectura histórico-econômica do pós-Segunda Guerra Mundial que culminou com a hegemonia estadunidense e com a formação de organismos internacionais e comissões regionais relacionadas à Organização das Nações Unidas (ONU). O ideário estruturalista cepalino é entendido, principalmente, a partir do pensamento do economista argentino Raúl Prebisch. Será, assim, apresentado um panorama histórico dos fatores que levaram Prebisch à criação e consolidação da teoria estruturalista como base do pensamento cepalino que viria a afetar as proposições de políticas públicas para a região latino-americana no decorrer do tempo.

Palavras-chave: CEPAL. Estruturalismo. Raúl Prebisch.

Introdução

O estudo do desenvolvimento econômico até os anos 1950 foi dominado pela análise da experiência de acumulação de capital e progresso técnico das sociedades chamadas desenvolvidas, como a europeia e a norte-americana. Tais estudos focavam na possibilidade de *catching up* de outras economias, entendendo o subdesenvolvimento como uma etapa a ser superada, desconsiderando diferenças estruturais entre os países.

Os modelos até então discutidos não tratavam da dimensão histórica do desenvolvimento econômico. Nesse sentido, supor a revolução industrial e a modificação do paradigma de produção subjacente à experiência inglesa como o único caminho de desenvolvimento a ser seguido – por qualquer país, em qualquer contexto – se mostrava uma perspectiva limitada e irreal para a América Latina.

Assim, com o intuito de melhor entender a diferença entre os processos de desenvolvimento ocorridos nas nações hoje dominantes e nos países subdesenvolvidos, a criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), no final dos anos 1940, contribuiu para o estabelecimento de uma teorização própria à realidade latino-americana. Para Furtado (1961, p. 37), derivar um modelo abstrato do mecanismo dessas economias, em seu estágio atual, e atribuir-lhe validade universal valeria por uma reencarnação do *homo economicus*, em cuja psicologia rudimentar os clássicos pretenderam assentar as leis econômicas fundamentais.

Compreender o subdesenvolvimento como processo histórico, autônomo e decorrente da própria forma de expansão das economias já desenvolvidas era o desafio dos economistas latino-americanos que integraram a CEPAL logo após a sua criação, como Raúl Prebisch e Celso Furtado. O período foi marcado pela ampla discussão em torno de novas teorias de desenvolvimento econômico, visando entender a enorme disparidade na distribuição de renda entre os países e o problema da concentração de renda. Consideradas como imposições de “fora para dentro”, as teorias dominantes eram definidas como esquemas explicativos dos processos sociais em que a mera assimilação de novas técnicas e o consequente aumento de produtividade conduziria à melhoria do bem-estar de uma população com crescente homogeneização social (FURTADO, 1991, p. 6).

O problema do subdesenvolvimento estaria relacionado às próprias estruturas dos países, as quais acarretariam uma deficiência na assimilação do progresso técnico e impossibilitaria a homogeneidade social. Analisar o processo que levou ao subdesenvolvimento da América Latina seria contextualizar historicamente as estruturas econômicas e sociais desses países. Nesse sentido, a CEPAL se mostrou, ao longo dos 70 anos de sua existência, um centro de pensamento que evoluiu suas ideias e análises no decorrer do tempo, buscando cotejar a teoria econômica à realidade da região.

De acordo com Bielschowsky (2000), as análises iniciais apresentadas nos anos 1950 defendiam, primordialmente, a industrialização dos países periféricos como forma de alcançar o desenvolvimento e resolver os problemas de estrangulamento externo. A partir de 1960, a comissão passou a incluir a proposição de reformas para desobstruir a industrialização, visto que alguns processos já iniciados apresentavam problemas de continuidade.

Os escritos cepalinos da década de 1970 tiveram como base uma reorientação dos modelos de desenvolvimento propostos, uma vez que se passou a incentivar uma

industrialização pró-exportadora. Ou seja, partindo das experiências fechadas de substituição de importações, fez-se necessário buscar uma industrialização também “para fora”. Além disso, o problema de endividamento externo, devido à modificação na forma de financiamento da industrialização, passou a ser foco dos estudos nos anos 1980.

Já na última década do século XX, Bielschowsky (2000) define a busca de uma transformação produtiva com equidade como tema principal dos escritos cepalinos da década de 1990. O foco, então, não estava mais na industrialização visando ao mercado interno, uma vez que o processo de abertura comercial em voga nos países do subcontinente condicionou a condução de toda a política econômica local. Outra diferenciação entre os estudos apresentados pela CEPAL a partir dessa época diz respeito ao chamado neoestruturalismo, o qual pode ser considerado uma renovação nos modos de conceitualizar o progresso técnico. As análises passam a tratar do desenvolvimento não apenas como um fenômeno de longo prazo, mas como um processo integralizado e articulado aos problemas de curto prazo de ajustes econômicos. Nesse sentido, a abordagem é adaptada ao contexto histórico da globalização.

Assim, este trabalho tem por objetivo apresentar um panorama histórico dos motivos e das condicionalidades internacionais que culminaram na criação da CEPAL. Além disso, pretende demonstrar a importância da atuação do economista argentino Raúl Prebisch, idealizador e principal líder da comissão, para a consolidação teórica do centro de pesquisa sediado em Santiago, no Chile.

Bretton Woods e a hegemonia estadunidense

A análise da criação da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe deve partir do entendimento das condições históricas à época do período pós-Segunda Guerra Mundial, bem como das mudanças ocorridas no xadrez geopolítico daquele momento. Em destaque, a ascensão político-econômica dos Estados Unidos frente às outras potências mundiais, uma vez que sua diplomacia condicionou sobremaneira os rumos que a Organização das Nações Unidas (ONU) tomou a partir de então.

Com o fim do conflito bélico mundial em 1945, fez-se oportuna – se não, necessária – a criação de novas formas de integração e cooperação internacional a fim de se evitar o retorno à depressão econômica e de se garantir a reconstrução das relações de comércio e a manutenção da paz. O contexto histórico requeria, assim, a criação de instituições multilaterais que, de forma geral, pudessem lidar com a reconstrução de

países destruídos pelos anos de conflito; em particular, com a análise pormenorizada de outros que não haviam se desenvolvido até então. É a condução e a gestão de tal processo de realinhamento político-econômico global que marcam a ascensão dos Estados Unidos como liderança internacional.

Belluzzo (1995) retrata o período do pós-Segunda Guerra a partir da necessidade de retorno e fortalecimento da sociedade democrática. Para o autor, a experiência negativa dos anos 1920 e 1930 deixou uma lição: o capitalismo da grande empresa e do capital financeiro levaria inexoravelmente a sociedade ao limiar de outras aventuras totalitárias, caso não fosse constituída uma instância pública de decisão capaz de coordenar e disciplinar os megapoderes privados. Era então necessária a consolidação de uma ordem econômica internacional para garantir os desenvolvimentos nacionais e a estabilidade monetária e financeira.

À época, a nação que havia saído do conflito em posição economicamente favorável eram os Estados Unidos, pois haviam conseguido aprimorar sua capacidade produtiva sem sofrer a destruição da guerra em seu território. Representavam uma economia fortalecida e recuperada da Grande Depressão e com enorme poderio bélico. Nesse sentido, Hobsbawm (1995, p. 55) considera que “em ambas (as guerras) os EUA se beneficiaram do fato de estarem distantes da luta e serem o principal arsenal de seus aliados”.

A preocupação primordial para esse país era, portanto, a garantia de manutenção da prosperidade ocorrida na década de 1940. Com sua enorme capacidade produtiva e exportadora, a economia norte-americana precisava de abertura econômica e mercados compradores – fato dificultado pela destruição da Europa e do sistema financeiro internacional, além da necessidade iminente de contenção do avanço soviético. Na tentativa de defender suas prioridades como potência emergente, garantir o interesse comum de estabilidade macroeconômica e reestabelecer o comércio internacional os Estados Unidos se colocaram, portanto, como reguladores das relações internacionais e gestores de uma nova ordem econômica mundial.

O período do pós-Segunda Guerra marca, assim, a consolidação da hegemonia estadunidense sobre o mundo capitalista. Em decorrência, os EUA moldaram a criação de regras e instituições formais de ordenação de um sistema monetário internacional capaz de superar as enormes limitações que os sistemas então conhecidos – o padrão-ouro e o sistema de desvalorizações cambiais competitivas – haviam imposto não apenas

ao comércio internacional, mas também à própria operação das economias domésticas (CARVALHO, 2004).

Nesse contexto, foi realizada, em julho de 1944 – ainda durante o conflito mundial e sob a administração Roosevelt – a Conferência de Bretton Woods, reunindo representantes de 44 países que combatiam o eixo fascista para debater a reordenação das relações econômicas internacionais a partir das ideias de John M. Keynes e Harry Dexter White, representantes britânico e estadunidense, respectivamente. A conferência foi marcada por uma polarização dos formuladores de decisões desses dois países, uma vez que, com a eclosão da guerra, os britânicos e a libra não mais exerciam uma hegemonia sobre o sistema financeiro global (HOBSBAWM, 1995).

As negociações de guerra entre a Grã-Bretanha e os Estados Unidos pautaram, assim, a discussão do formato das instituições a serem forjadas para colaborar com o resgate das economias destruídas, bem como possibilitar a retomada do comércio internacional. Keynes e White apresentavam planos independentes para reestruturar o sistema financeiro internacional, baseados nos diferentes interesses dos seus países. Inobstante o mérito da proposta patrocinada pelo governo britânico, bem como da reputação de seu representante oficial, o peso da diplomacia da potência hegemônica que emergia no pós-Guerra fez com que, ao final do encontro, o projeto norte-americano saísse vitorioso (BOUGHTON, 2002).

Nesse sentido, Carvalho (2004, p. 56) considera que

à Inglaterra preocupava o eventual retorno ao padrão-ouro, aos Estados Unidos a volta ao câmbio livre (...). Americanos queriam regimes cambiais organizados, que permitissem a expansão do comércio internacional e tornassem ilegal o recurso a controles administrativos contra suas exportações.

Foram então concebidas duas das mais relevantes instituições multilaterais em atividade até os dias atuais: o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – futuro Banco Mundial – e o Fundo Monetário Internacional (FMI), ambos em alinhamento com os ideais estadunidenses de reconstrução do comércio internacional a partir do desenvolvimento das economias devastadas pela guerra.

Boughton (2002) ressalta três principais diferenças no FMI criado em relação à proposta de Keynes. A primeira considera que o Fundo criado era menor do que Keynes pretendia e não alocaria os recursos livremente entre os membros, mas sim de forma seletiva. Outra diferença na instituição criada consistiu na moeda do empréstimo ofertado pelo FMI. Keynes apresentou a criação de uma nova moeda internacional,

proposta não aceita. Além disso, a instituição criada seguiu a ideia de multilateralismo proposta por White, em detrimento da proeminência de dois Estados fundadores.

O início das atividades das instituições criadas se deu em junho de 1946, atuando o Banco Mundial como financiador da reconstrução europeia e o FMI como um fundo de estabilização, com maior participação de capital dos Estados Unidos. A principal ação tomada eram os empréstimos aos países-membros deficitários, sob imposição de condições macroeconômicas e no monitoramento do sistema monetário internacional.

Tais instituições deveriam agir primordialmente para evitar as desvalorizações cambiais unilaterais dos países, conforme ocorriam no período anterior. Eichengreen (1995) esclarece que no caso de desvalorização de suas moedas, os países deveriam obter, primeiramente, a concordância do FMI para ter acesso aos recursos bloqueados pelo Fundo. Buscava-se, com isso, a garantia de que os distúrbios indutores de variações cambiais tivessem sido de origem externa, e não ocasionados pelas próprias autoridades domésticas.

Assim, países europeus com dificuldades em seus balanços de pagamentos poderiam obter ajuda do Banco Mundial se aderissem ao Fundo, implicando em seguir regras e obrigações de política monetária visando a estabilidade. Segundo Joyce (1969, p. 23), um total de 500 milhões de dólares foi, de fato, emprestado pelo Banco Mundial para a reconstrução da Europa logo após a Guerra.

No entanto, apesar dos empréstimos realizados, o continente europeu ainda sofria com escassez de dólares em seu território, não conseguindo se inserir economicamente no comércio mundial, condição necessária não somente à própria Europa, mas também aos Estados Unidos. Furtado (1985, p. 47) acreditava que “os Estados Unidos viam na prolongação da miséria uma ameaça às instituições e à ordem social dos países capitalistas e esperavam tirar vantagem da intensificação do intercâmbio que traria consigo a reconstrução”.

Para o governo do presidente Harry S. Truman (1945-1953), o continente europeu continuava a representar um enorme mercado consumidor, além de geograficamente possibilitar um avanço, ou contenção, dos ideais soviéticos. É na tentativa de paralisação desse ideário e de fortalecimento da economia europeia que os Estados Unidos elaboram, em 1947, o Plano Marshall.

O plano foi construído unilateralmente pelos Estados Unidos e previa a concessão de empréstimos a juros baixos e donativos aos governos europeus para que reconstruíssem suas economias, adquirindo, em contrapartida, bens e serviços dos

Estados Unidos. Os países que aceitavam aderir ao plano deveriam, por sua vez, abrir suas economias aos investimentos estadunidenses e não realizar transações com países soviéticos.¹ Estabelecia-se, assim, um novo sistema econômico mundial a partir da hegemonia estadunidense como centro estabilizador e orientador da economia mundial. De acordo com Furtado (2014), “diferentemente da antiga economia mundial, baseada em um mercado internacional de produtos, a nova começou a definir-se como um sistema de decisões de âmbito multinacional, cuja coerência deriva de critérios valorativos estabelecidos a partir da realidade interna da economia norte-americana”.

O ideário norte-americano de livre-comércio e de contenção do avanço soviético estava, então, sendo garantido pela criação de organismos multilaterais com maior participação desse país, como o FMI e o Banco Mundial. O Plano Marshall atuaria como mantenedor da influência dos Estados Unidos sobre a Europa, evitando que essa sucumbisse às propostas soviéticas. “Uma economia capitalista mundial desenvolveu-se em torno dos EUA”, atestou Hobsbawm (1995, p. 271). Fazia-se igualmente importante, ainda, a criação de uma instituição capaz de garantir a manutenção da paz, espaço ocupado pela fundação da Organização das Nações Unidas.

As Nações Unidas na promoção do desenvolvimento capitalista: as comissões econômicas regionais

O objetivo de uma organização intergovernamental capaz de promover a paz entre as nações já havia surgido ao final do primeiro conflito mundial, em 1918. Na tentativa de conter avanços bélicos futuros, o então presidente dos Estados Unidos Woodrow Wilson anunciou 14 pontos para o restabelecimento da paz. Dentre eles, destacou-se a necessidade de criação de uma Liga das Nações, oferecendo garantias mútuas de independência política e de integridade territorial, não só aos grandes como aos pequenos Estados (XAVIER, 2007).

A Liga das Nações foi então incluída no Tratado de Paz de Versalhes, de 28 de abril de 1919. No entanto, devido à recusa do Congresso estadunidense em ratificar o tratado, o país não constituiu um dos membros da Liga, caracterizando uma das fraquezas da instituição criada: a não aderência de uma das potências mundiais e o consequente eurocentrismo. Outro ponto limitante era o fato de apenas os países

¹ O Plano Marshall contemplou os seguintes países europeus: Reino Unido, França, Itália, Trieste, Alemanha Ocidental, Holanda, Grécia, Áustria, Bélgica-Luxemburgo, Dinamarca, Noruega, Turquia, Irlanda, Suécia, Suíça, Portugal e Islândia (SIMON, 2011).

vencedores serem membros, havendo a admissão da Alemanha apenas em 1926 – o que pode ter contribuído para exacerbar o sentimento revanchista do principal derrotado na I Guerra.

A instituição não foi assim capaz de alterar o comportamento individualista dos Estados na busca de seus interesses particulares. França e Inglaterra não adaptaram seus objetivos diplomáticos no processo de negociação na Conferência de Paris em prol da coletividade dos Estados, mesmo tendo se comprometido com os termos da Liga. Dessa forma, a Liga das Nações não conseguiu garantir estabilidade política na Europa, nem influenciou ou alterou o comportamento de seus Estados-membros em relação à atuação internacional (SAMPAIO; RUSSO, 2011).

Com a eclosão da Segunda Guerra Mundial, em 1939, comprovou-se que a Liga não obteve sucesso em seu intuito de promoção da paz. No entanto permaneceu a necessidade de uma organização intergovernamental com capacidade de resolução de problemas econômicos e sociais. Dessa forma, as discussões para a formação de uma nova organização se iniciaram já em 1941 com a declaração da Carta do Atlântico, pelo presidente dos Estados Unidos Franklin D. Roosevelt e o primeiro ministro britânico Winston Churchill. Ressaltam-se os três mais relevantes dos oito pontos discutidos:

Quarto - Se empenharão para que todos os estados, grandes ou pequenos, vitoriosos ou vencidos, tenham acesso em igualdade de condições ao comércio e às matérias-primas do mundo, de que precisem para a sua prosperidade econômica.

Quinto - Desejam promover, no campo da economia, a mais ampla colaboração entre todas as nações, com o fim de conseguir, para todos, melhores condições de trabalho, prosperidade econômica e segurança social.

Oitavo - Acreditam que todas as nações do mundo, por motivos realistas assim como espirituais, deverão abandonar todo o emprego da força. Em razão de ser impossível qualquer paz futura permanente, enquanto nações que ameaçam de agressão fora de suas fronteiras - ou podem ameaçar, - dispõem de armamentos de terra, mar e ar, acreditam que é impossível que se desarmem tais nações, até que se estabeleça um sistema mais amplo e duradouro de segurança geral (CARTA, 1941, s/p.).

Em janeiro do ano seguinte, 26 países aderiram aos princípios instituídos na Carta do Atlântico e assinaram em Washington a Declaração das Nações Unidas. As negociações e conferências em torno do tema de agregar Estados soberanos por um bem comum culminou na Carta das Nações Unidas, que entrou oficialmente em vigor em 24 de outubro de 1945, data de criação da ONU (XAVIER, 2007). A Carta das Nações Unidas também estabeleceu os órgãos constitucionais para que a organização possa exercer seus múltiplos mandatos, divididos em: Assembleia Geral, Conselho de

Segurança, Conselho Econômico e Social, Conselho de Tutela, Corte Internacional de Justiça e Secretariado.

O Conselho Econômico e Social é o órgão responsável pela cooperação e desenvolvimento econômico, social e cultural em termos internacionais. Este formula recomendações e inicia atividades relacionadas com o desenvolvimento, comércio internacional, industrialização, recursos naturais, direitos humanos, condição da mulher, população, ciência e tecnologia, prevenção do crime, bem-estar social e muitas outras questões econômicas e sociais (ONU).

No intuito de colaborar com o planejamento e desenvolvimento de forma regionalizada, criaram-se comissões descentralizadas. Inicialmente a Comissão Econômica para a Europa (Genebra) e a Comissão Econômica para a Ásia e o Pacífico (Bancoc) em 1947. Um ano mais tarde, criou-se a Comissão Econômica para a América Latina e as Caraíbas (Santiago do Chile) e posteriormente as Comissões Econômicas para a África em 1958 (Adis Abeba) e para a Ásia Ocidental em 1973 (Beirute). Dessa forma, foram anexadas ao Conselho Econômico e Social cinco comissões econômicas regionais com o objetivo de incorporar a ONU na reconstrução das regiões destruídas pela guerra e implantar, em cada continente, núcleos de apoio ao planejamento econômico após a Segunda Guerra Mundial (ETGES *et al.*, 2012).

A Comissão Econômica para a Europa (CEE) juntamente com a Comissão Econômica para a Ásia e o Pacífico (CESAP) foram as primeiras comissões regionais criadas em 1947 pelas Nações Unidas. Tais comissões tinham por objetivo promover a integração econômica entre os países no pós-Guerra, sem deixar de refletir, porém, os interesses dos Estados Unidos na reconstrução dos países europeus e do Japão.

A atuação da CEE, ofertando assessoramento político e análises estatísticas, dependeria do acordo do governo do país para o qual a política econômica seria formulada e recomendada, respeitando a soberania dos países-membros. A ação primordial da comissão seria oferecer estudos e análises preocupando-se com a reorganização da economia europeia.

À frente da Comissão Europeia estava o renomado economista sueco, defensor do Estado de bem-estar social, Gunnar Myrdal, seu secretário-executivo no período de 1947 a 1957. Durante a sua gestão, o órgão enfrentou problemas na tentativa de melhorar as relações entre leste e oeste da Europa, uma vez que o contexto da Guerra Fria impunha restrições óbvias de relação diplomática entre os países dos dois lados da cortina de ferro.

Já a Comissão Econômica para a Ásia e o Pacífico (CESAP), criada também em 1947 com sede em Shanghai, perdeu força em 1949 com a perda de apoio chinês, mudando sua sede para Bancoc, na Tailândia. O primeiro secretário-executivo foi o economista indiano Palamalai S. Lokanathan. Atualmente, conta com 53 países membros, inclusive a China, e nove países associados.

Nesse contexto, se deu a criação da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) em 1948, por uma decisão da Assembleia Geral das Nações Unidas. A criação ocorreu a partir das queixas latino-americanas de exclusão com relação às comissões criadas e ao Plano Marshall, além da falta de acesso aos “dólares escassos”, que dificultava a reposição dos desgastados sistemas produtivos da região.

Apesar desse “incentivo” transitório, a percepção generalizada à época parecia ser a de que a nova organização estaria fadada a tornar-se mais uma entre as inúmeras agências internacionais inexpressivas e burocratizadas já existentes (BIELSCHOWSKY, 2000). A comissão regional europeia enfrentava problemas com a Guerra Fria e a comissão asiática não contava com o apoio da China. Diante dessa realidade, a nova Comissão para a América Latina teria que demonstrar a sua importância e necessidade técnica dentro dos quadros da ONU.

Somente dez anos depois seria criada um novo órgão regional, a Comissão Econômica para a África (CEPA), sendo seu primeiro secretário-executivo o economista sudanês Mekki Abbas. A Comissão Econômica para a Ásia Ocidental (ESCWA) é ainda mais recente, tendo sido formada apenas em 1973 com sede inicialmente em Beirute, transferida para Bagdá em 1982, para Amã em 1991 e retornando a Beirute em 1997.

Como se pode observar, com raras exceções, a instabilidade institucional marcou a trajetória das comissões econômicas criadas no âmbito da ONU no pós-Segunda Guerra, motivo ao qual pode ser delegada grande parte das dificuldades que esses *think tanks* – estabelecidos na periferia do capitalismo, em sua maioria – enfrentaram para se consolidar como centros geradores e irradiadores de conhecimento econômico.

Raúl Prebisch e a criação da CEPAL

A criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe não se deu, no entanto, sem a oposição dos Estados Unidos. As prioridades do governo Truman seguiam sendo a reconstrução dos continentes europeu e asiático, devastados pela guerra e importantes mercados consumidores. Nesse sentido, tanto a Comissão Econômica para

a Europa quanto a Comissão Econômica para a Ásia e o Pacífico foram aprovadas unanimemente pelo Conselho da ONU em 1947, o que não ocorreu com a CEPAL.

A solicitação de criação da Comissão para a América Latina para contrabalançar as comissões já criadas para a Europa e Ásia partiu do governo chileno, com o apoio de Cuba, Peru e Venezuela. O argumento dos países opositores a essa criação, dentre eles Estados Unidos, Inglaterra e Canadá, era a prévia existência da União Pan-Americana², não sendo necessário, portanto, o financiamento de uma nova organização para contemplar a região. O assunto foi debatido pelo Comitê Econômico e Social da ONU, sendo decidido por aceitar a solicitação chilena. A criação da comissão foi justificada pelo organismo internacional a partir da “utilização excessiva de equipamentos de capital nos tempos de guerra, necessidade de assistência externa para fortalecer o desenvolvimento na região e o alto custo de reparação das perdas econômicas” (DOSMAN, 2011, p. 273).

A primeira sessão foi então programada para junho de 1948 e a sede definida em Santiago do Chile, devido ao pedido de formação da comissão ter partido do país. Os Estados Unidos impuseram, contudo, a data limite de três anos para se tomar uma posição definitiva em relação à CEPAL, demonstrando seu descontentamento com a criação da comissão e impingindo a sua fusão com o Conselho Econômico e Social da recém-criada Organização dos Estados Americanos (OEA).

O desafio iminente era a formação da equipe executiva da CEPAL, bem como a aprovação de um programa de trabalho que demonstrasse a significância do órgão criado e conseguisse reconhecimento político da região. Além dos 33 países da América Latina e Caribe, tornaram-se membros os Estados Unidos, França, Inglaterra e Holanda. Gustavo Martinez-Cabañas, economista mexicano, foi definido como o primeiro secretário-executivo da comissão após a negativa inicial do economista argentino Raúl Prebisch em aceitar o cargo. O brasileiro Celso Furtado passou a fazer parte do quadro de economistas da comissão em fevereiro de 1949, juntamente com uma equipe de cerca de 10 pessoas.

Prebisch fazia parte da elite tecnocrata argentina e se tornou conhecido em seu país como criador do Banco Central argentino e condutor das políticas monetárias desde 1934, em uma época de grande desenvolvimento econômico no país. A instituição criada possuía autonomia em relação ao poder executivo e atuava com amplos poderes

² Antecessora da Organização dos Estados Americanos (OEA) atuava à época sob a forma de Conferências esporádicas e agia de acordo com os interesses norte-americanos.

regulatórios sobre a política monetária, não sofrendo interferências políticas, apesar de se reportar ao Ministério da Fazenda.

Devido à sua atuação à frente do Banco Central e à condução da política de exportação argentina, Prebisch estreitou o relacionamento com os Estados Unidos no período inicial da guerra. Tal aproximação lhe garantiu determinado espaço político, passando a atuar como “agente informal da embaixada americana” ao fornecer informações bancárias de seu país, o que foi mal interpretado pela opinião pública e ocasionou a sua demissão da instituição, em 1943, com a ascensão dos militares ao poder na Argentina (DOSMAN, 2011).

O governo argentino permaneceu neutro na Segunda Guerra praticamente até o seu fim, entrando no conflito somente em março de 1945, quando o desfecho era iminente. Tal demora no rompimento das relações com a Alemanha nazista resultou em certa hostilidade por parte do governo estadunidense, a ponto de romperem as relações comerciais. O golpe militar ocorrido na Argentina em 1943 levou ao poder um grupo comprometido com ideais nacionalistas de certo viés anti-estadunidense; daí a recusa em apoiar os Aliados quase até o fim do conflito. Nesse sentido, Beired (2001, p. 315) argumenta que:

Até quando foi possível, o regime militar sustentou a posição de neutralidade em presença da guerra, porém a manutenção dessa postura não foi favorecida pelo desenvolvimento do conflito bélico e das lutas políticas dentro da Argentina, onde a oposição pró-aliada fustigava de forma crescente o governo de fato. Acuado nos planos interno e externo, não restou outra opção ao governo argentino senão abrir mão de sua neutralidade, por meio da ruptura de relações com o Eixo em janeiro de 1944 e da declaração de guerra aos seus países em março de 1945. Os rumos da conjuntura internacional foram adversos às intenções dos nacionalistas argentinos.

Prebisch foi, assim, impedido de permanecer na vida pública de seu país com o regime de 1943, tornando-se *persona non grata* do governo argentino da ocasião. Nesse período, passou a atuar como consultor na criação de diversos bancos centrais na América Latina, como no Paraguai, além de realizar conferências em bancos já consolidados, como o do México. Sua experiência anterior havia gerado o reconhecimento internacional de grande especialista em bancos e política monetária.

Em 1943, retomou sua vida acadêmica como professor na Faculdade de Ciências Econômicas de Buenos Aires, quando passou a estudar com maior afinco a obra do economista John M. Keynes e a se dedicar ao aprimoramento de suas teorias sobre os ciclos econômicos. Antes, Prebisch negara diversos convites de universidades nos

Estados Unidos, por acreditar que ainda conseguiria retornar à presidência do Banco Central argentino.

Essa visibilidade internacional rendeu-lhe dois convites em organismos multilaterais em 1948: um cargo ligado à ONU, como secretário- executivo da recém-criada Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), e um posto no alto escalão do Fundo Monetário Internacional (FMI). Prebisch optou por aceitar o segundo. De acordo com Dosman (2011, p. 264),

a notícia da criação da CEPAL havia sido recebida por Prebisch com indiferença e não parecia lhe interessar. Lembrava-se da velha e fracassada Liga das Nações, de seus dias em Genebra e do papel marginal que os países em desenvolvimento como a Argentina desempenhavam em suas deliberações. O título de “secretário executivo” também sugeria um papel fraco em uma agência subordinada, distante do poder em Nova York, com responsabilidade meramente administrativa.

O economista argentino estava muito interessado em um posto no FMI, que lhe daria muito mais projeção e prestígio do que a CEPAL. No entanto, apesar de ter cultivado boas relações com o governo norte-americano desde sua saída do Banco Central de seu país, sua aceitação em fazer parte do quadro funcional do FMI coincide com uma reaproximação diplomática dos Estados Unidos com a Argentina. Prebisch continuava a ser visto como opositor ao governo argentino à época de Juan Perón, e sua candidatura em um organismo multilateral da importância do FMI poderia não ser aceita pelo presidente.

A oposição à sua contratação no FMI veio inclusive do Brasil, de onde o então ministro da Fazenda, Octavio Gouvêa de Bulhões, atuou diretamente para convencer a burocracia de Washington a vetar sua nomeação. Nesse contexto, sendo o cargo na CEPAL uma última opção, Prebisch aceitou atuar na comissão como consultor do estudo sobre a situação econômica da América Latina sob a forma de um contrato temporário de quatro meses. Ao chegar a Santiago em fins de fevereiro de 1949, Prebisch teria o desafio de preparar o estudo a ser apresentado em maio do mesmo ano, que pouco havia avançado até então. A comissão era organizada em pequenos grupos de estudos, como o grupo de economia industrial supervisionado pelo economista estadunidense Milic Kybal.

Furtado (1985, p. 55) descreveu o *staff* técnico da CEPAL como “um ambiente jovial em que cada um se aplicava em seu exercício, que deveria servir para compor o informe a ser apresentado na conferência de Havana”. Fazia parte do quadro de funcionários em 1949 o boliviano Jorge Alcazar, o salvadorenho Francisco Aquino, o

peruano Jorge Rose, os argentinos Raúl Rey Alvarez e Alizón Garcia, o chileno Bruno Leuschener e o cubano Regino Boti, além de Kybal e do próprio Furtado.

Na apresentação inicial marcada para a conferência de Havana, em maio de 1949, era necessário, portanto, demonstrar a importância da comissão recém-criada, principalmente frente à forte oposição estadunidense que pretendia fundir a CEPAL com o Conselho Econômico e Social da OEA – instituição mantida sob o controle dos Estados Unidos. “Falar de uma teoria do subdesenvolvimento ainda levantava a suspeita de reivindicação de uma ciência diferente para uso dos países subdesenvolvidos”, descreveu o economista brasileiro em sua autobiografia (FURTADO, 1985, p.91).

Os economistas cepalinos tinham por dever precípuo entender os motivos do atraso das economias latino-americanas e as relações entre industrialização e comércio exterior a partir da análise dos poucos dados disponíveis à época. Era necessário, assim, analisar os processos históricos que levaram ao subdesenvolvimento desses países e buscar uma convergência explicativa.

Desse modo, enquanto preparava o artigo a ser apresentado juntamente com o documento cepalino *Investigación económica de América Latina*, Prebisch recebeu uma cópia do relatório preliminar que o economista alemão Hans Singer³ havia escrito para uma subcomissão da ONU sobre desenvolvimento econômico. O relatório continha dados estatísticos que demonstravam um declínio nas relações comerciais de países em desenvolvimento, defendendo o estímulo à industrialização (DOSMAN, 2011). O trabalho de Singer endossava estatisticamente o que Prebisch já havia esboçado acerca da chamada deterioração dos termos de intercâmbio. O que foi apresentado então na Conferência de Havana deu vazão ao que ficou conhecido como teoria “Prebisch-Singer”.

O texto apresentado por Prebisch em 1949, intitulado *O Desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas* ficou conhecido como o “Manifesto Latino Americano”, pois inovava na forma de abordar os problemas de desenvolvimento sob uma perspectiva além da europeia e estadunidense. Não se tentava adaptar o entendimento da realidade a partir de teorias já expostas, mas de propor uma nova forma de abordagem ao problema do subdesenvolvimento.

O manifesto continha um estudo para e a partir da realidade latino-americana, respeitando as diferenças regionais ao mesmo tempo em que exaltava os traços de subdesenvolvimento comuns, além de propor a industrialização como ponto chave aos

³ O título do referido documento era “*Postwar price relation between underdeveloped and industrialized countries*”, publicado em fevereiro de 1949.

países periféricos. Para Furtado (1985, p. 67), “não adiantava comparar modelos abstratos nem vestir a realidade com as camisas pré-fabricadas dos modos de produção. Havia que abarcar a realidade complexa com a imaginação e submetê-la em seguida a tratamento analítico”.

Assim, os problemas de desenvolvimento latino-americanos não poderiam ser entendidos a partir de modelos e teorias que se propunham universalizantes, pois pressupunha, por definição, uma visão dos países desenvolvidos. Ao mesmo tempo, o Manifesto não sugeria uma ruptura total com tais teorias de desenvolvimento, apenas uma adaptação à realidade de subdesenvolvimento dos países periféricos:

Compete primordialmente aos economistas latino-americanos o conhecimento da realidade econômica da América Latina. Somente se viermos a explicá-la racionalmente e com objetividade científica é que será possível obtermos fórmulas eficazes de ação prática. Nem por isso se deve entender, todavia, que esse propósito seja movido por um particularismo excludente. Pelo contrário, só será possível realizá-lo mediante um sólido conhecimento das teorias elaboradas nos grandes países. Não se deve confundir o conhecimento ponderado do que é do outro com uma submissão mental às ideias alheias, submissão esta de que estamos muito lentamente aprendendo a nos livrar (PREBISCH, 2000a, p.80).

A análise baseava-se na noção de ciclos econômicos como forma de crescimento da economia capitalista. Tais ciclos, ascendentes ou descendentes, seriam sentidos de forma diversa nos países centrais, pois esses detêm o poder de regular seus investimentos. Já o setor externo dos países periféricos é mais vulnerável por dependerem do coeficiente de importação dos desenvolvidos, bem como não regularem as variações de suas exportações. Essa vulnerabilidade externa seria amenizada com a adoção de políticas anticíclicas, sendo o desenvolvimento industrial o vetor mais eficaz. Prebisch passou a defender, então, em seu texto seminal apresentado na conferência de Havana, a necessidade de um planejamento próprio para a América Latina e da orientação dos governos nos processos de desenvolvimento. Para tanto, seria necessária uma “investigação com imparcialidade científica” a fim de obter o conhecimento da estrutura econômica dos países da América Latina (PREBISCH, 2000b, s/p.).

Tal busca por dados e conhecimento das necessidades nos países latino-americanos seria a função primordial da CEPAL, funcionando como um centro de pesquisa integrado de apoio às políticas públicas dos governos latino-americanos. No entanto, ainda era necessário convencer os Estados Unidos de que a comissão não iria de encontro aos interesses norte-americanos e que deveria atuar com autonomia, e não

fundida com outro órgão da OEA, tarefa a ser realizada antes de 1951, data limite dada à comissão.

A Conferência de Montevideú, realizada em junho de 1950, conseguiu o apoio da França e a consolidação da liderança de Prebisch, que foi nomeado secretário-executivo em julho daquele ano. Após maio de 1951 e a Conferência do México, não havia mais dúvidas da importância e aceitação da Comissão para a América Latina perante a comunidade internacional. Furtado (1985, p. 59) descreve o período em suas memórias com uma visão um pouco menos otimista em relação à aceitação pelos Estados Unidos:

Estava convencido de que na CEPAL havíamos avançado em terra ignota, e que ocupávamos posições de vanguarda. Agora começava a perceber que seríamos envolvidos por forças avassaladoras, que provavelmente soçobraríamos quando deflagrasse o potencial de pesquisa que se estava armando nos Estados Unidos, onde começava a repercutir a lâmina de fundo das transformações em curso nas economias periféricas. Mas havíamos ganho um pequeno avanço e ninguém me convencia de que a deusa Fortuna não estivesse de nosso lado.

A maior influência da CEPAL nos anos 1960 se deu nos meios acadêmicos, com pouca receptividade dos governos. Os únicos países inicialmente receptivos às ideias apresentadas em relação ao desenvolvimento latino-americano foram o Chile e o Brasil. A Argentina peronista se mostrava hostil devido à sobreposição da imagem de Prebisch à da instituição, dado seu histórico de conflitos com diversos atores políticos importantes de seu país de origem.

A heterodoxia das ideias cepalinas ainda incomodava algumas lideranças, principalmente durante o período da Guerra Fria, em que qualquer indício de “inclinação ideológica” era malvisto. Ainda assim, Prebisch conseguiu, como secretário-executivo, manter a autonomia intelectual da comissão em relação às contratações do quadro técnico. A partir de 1951 foi criado um núcleo de estudos sociológicos, inaugurando a contratação de cientistas sociais – como o sociólogo mexicano José Medina Echavarría – visando uma amplitude nas análises da comissão. Mais tarde, Fernando Henrique Cardoso viria a fazer parte do núcleo de estudos sociológicos sob a direção de Echavarría.

As relações com o meio acadêmico chileno passaram a ser ainda mais fortes, inclusive com a preparação de dissertações de mestrado sob a orientação de economistas cepalinos – a exemplo do trabalho de Osvaldo Sunkel, sob orientação de Jorge Ahumada, chefe da divisão de treinamento. O programa de treinamento em problemas de desenvolvimento econômico chefiado por Ahumada e a divisão de desenvolvimento de Furtado são reconhecidas por Edgar Dosman como as unidades mais poderosas da

CEPAL à época; a segunda foi descrita pelo autor como o “centro do pensamento sobre teoria do desenvolvimento e planejamento na organização” (DOSMAN, 2011, p. 320).

O treinamento consistia em formar especialistas em políticas de desenvolvimento capazes de atuar junto aos governos latino-americanos. A capacitação envolvia o ensino de como chegar ao diagnóstico da situação do país estudado, passando pelas técnicas de planejamento do desenvolvimento necessário à região. Para Furtado, esses cursos foram os responsáveis pela difusão continental do pensamento desenvolvido pela CEPAL para além dos meios acadêmicos.

Além dele, foram realizadas novas contratações, como o mexicano Juan Noyola Vázquez, economista conhecido posteriormente pela teoria estruturalista da inflação e que fez parte da divisão chefiada por Furtado. Também após a Conferência do México e a afirmativa de continuidade dos trabalhos da CEPAL, Prebisch criou a Divisão de Desenvolvimento Econômico, cuja direção caberia a Celso Furtado e demais grupos autônomos. “As tarefas estavam definidas: refinar instrumentos de política econômica e preparar quadros técnicos habilitados a usá-los. A CEPAL conseguiria ocupar um lugar de relevo na luta pela orientação da política econômica na América Latina” (FURTADO, 1985, p. 125).

A despeito dos diversos obstáculos – em sua maioria, de ordem política e ideológica – enfrentada pelo grupo de intelectuais originários da CEPAL, a influência e a sobrevida do órgão, um dos mais respeitados centros difusores de conhecimento econômico da periferia do capitalismo, pode-se afirmar que a empreitada foi bem-sucedida. Em um contexto de hegemonia do paradigma teórico neoclássico, o surgimento, e a manutenção, de um órgão que se propõe a pensar a realidade latino-americana a partir dos elementos locais não deve ser apenas louvado, mas defendido e incentivado a manter viva a pluralidade de pensamento que caracteriza, por definição, as ciências ditas sociais.

Considerações finais

A constituição de um centro de pensamento econômico heterodoxo na periferia do capitalismo mundial representou, com efeito, uma ousadia perante o *soft power* norte-americano do pós-Segunda Guerra. Resultado do esforço de homens e instituições, a CEPAL pode ser considerada um marco da união dos países latino-americanos no século XX. Mais do que a criação, porém, trata-se da perenidade da influência da comissão sobre

intelectuais e *policymakers* o resultado mais profícuo do empreendimento levado a cabo por personagens de destaque na história do subcontinente.

Os 70 anos de produção intelectual da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe são marcados pela fidelidade ao método histórico-estrutural da análise em sua trajetória. Com as mudanças de conjuntura econômica da região e mundial, as propostas foram sendo adequadas com vistas ao melhoramento da estrutura produtiva e social dos países da região. As cinco teses originárias também permanecem atuais na medida em que a heterogeneidade social e especialização estrutural se agravaram a partir do processo globalizatório.

A América Latina permanece, contudo, como uma das regiões mais desiguais do mundo, apresentando alta concentração de renda e patrimônio nas camadas mais ricas. Os problemas estruturais permanecem e a vulnerabilidade externa não foi corrigida; ao contrário, o aumento da incerteza no cenário internacional potencializou tais vulnerabilidades nos períodos recentes. Tal conjuntura é percebida e analisada pelas publicações mais recentes da comissão, que apresentam de forma mais clara o caráter social que passou a balizar seus estudos.

Nota-se, assim, que o pensamento cepalino é constantemente atualizado, considerando a realidade da região e se propondo a entender e sugerir soluções a seus problemas estruturais, como a alta concentração de renda e a instável integração intrarregional. As mudanças na trajetória das instituições são absorvidas pela teoria cepalina, a qual incorpora esses elementos à análise do subdesenvolvimento histórico da região.

O subdesenvolvimento latino-americano permanece como objeto maior da teoria cepalina. Sendo uma comissão ligada a um organismo multilateral e representante de governos da região, a CEPAL, conquanto tenha absorvido influências teóricas plurais, foi capaz de manter sua autonomia intelectual, apresentando alternativas às políticas de cunho neoliberais. A fidelidade ao pensamento estruturalista/neoestruturalista, no entanto, se manteve uma constante no decorrer das sete décadas de existência da instituição.

THE CREATION OF THE ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN: AN ECONOMIC THINK TANK ON THE PERIPHERY OF CAPITALISM

Abstract: This paper aims to present a historical analysis of the factors that contributed to the conception of a theory of underdevelopment and the creation of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean. The post-World War II historical-economic conjecture that culminated in the United States hegemony and the formation of international organizations and regional commissions related to the United Nations is presented. ECLAC's structuralist ideal is understood, mainly, from the thinking of the Argentine economist Raúl Prebisch. Thus, a historical overview of the factors that led Prebisch to the creation and consolidation of structuralist theory as the basis of ECLAC's thinking that would affect public policy proposals for the Latin American region over time will be presented.

Keywords: ECLAC; structuralism; Raúl Prebisch.

Referências

BEIRED, J. L. B. A grande Argentina: um sonho nacionalista para a construção de uma potência na América Latina. *Revista Brasileira de História*, v. 21, n. 42, p. 303-322. 2001.

BELLUZZO, L. G. de M. O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados globalizados. *Economia e Sociedade*, n. 4, 1995.

BIELSCHOWSKY, R. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL – uma resenha. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

_____. Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo. *Revista de la CEPAL*, n. 97, 2009.

BOUGHTON, J. M. Why White, not Keynes? Inventing the postwar international monetary system. *IMF Working Paper*, v. 52, 2002.

CARVALHO, F. J. C. Bretton Woods aos 60 anos. *Novos Estudos*, n. 70, 2004.

CARTA do Atlântico. *Declaração de Princípios*, feita pelo presidente dos Estados Unidos da América e o primeiro ministro do Reino Unido, a 14 de agosto de 1941, e reconhecida por Carta do Atlântico. Disponível em: <https://bit.ly/3jxiXYW>. Acesso em 23 jul. 2019.

DOSMAN, E. J. *Raul Prebisch: A construção da América Latina e do terceiro mundo*, Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2011.

EICHENGREEN, B. História e reforma do sistema monetário internacional. *Economia e Sociedade*, n. 4, p. 53-78, jun.1995.

ETGES, V. E; AREND, S. C. *CEPAL: leituras sobre o desenvolvimento latino-americano*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2012.

FURTADO, C. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

_____. *A Fantasia Organizada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

_____. *Os ares do mundo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

_____. *Raízes do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014,

HOBBSAWM, E. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JOYCE, J. A. *Mundo de promessas: um guia para a década do desenvolvimento das Nações Unidas*. Juiz de Fora: Esdeva, 1969.

PREBISCH, R. O Desenvolvimento econômico da América Latina e Alguns de seus problemas principais. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000a.

_____. Estudo Econômico da América Latina. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000b.

SAMPAIO, A. L; RUSSO, G. A Liga das Nações: Uma perspectiva Europeia. *Cadernos de Relações Internacionais*, v. 4, n. 1, 2011.

SIMON, S. A. S. De Bretton Woods ao Plano Marshall: A política externa norte-americana em relação à Europa (1944-1952). *Relações Internacionais no Mundo Atual*, n. 14, v. 2, 2011.

XAVIER, A. I. *ONU: A Organização das Nações Unidas*. Lisboa: Humana Global, 2007.

SOBRE OS AUTORES

Beliza Borba de Almeida é bacharel em Filosofia e Economia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).

Ivan Colangelo Salomão é doutor em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); docente do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

Recebido em 22/04/2020

Aceito em 23/07/2020